



Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Economia

O desvio de recursos municipais na arrecadação de receitas locais em comparação com as transferências intergovernamentais: o caso dos municípios brasileiros.

Guilherme Costa Chadud Moreira

Matrícula: 11/0072961

Brasília - DF

Dezembro/2014

Resumo

Este presente trabalho tem por objetivo analisar se há maiores indícios de desvios de recursos públicos quando o município arrecada R\$1,00 a mais com receita própria ou quando a arrecadação é feita por transferências intergovernamentais. Para isso, foi realizada uma regressão em MQO para os municípios brasileiros no ano de 2010, em que a variável dependente é a despesa por função total do governo municipal e as duas variáveis independentes de interesse são os impostos municipais (ISS e IPTU) e os repasses entre governos (FPM e ICMS).

Palavras-Chaves: desvios de recursos, receita própria, transferências intergovernamentais.

Abstract

This present study aims to examine whether there are greater public resources deviations when the city collects additional R\$1,00 through own revenue or through intergovernmental transferes. For this, a regression in OLS for the Brazilian cities in the year of 2010 was carried through, in which the dependent variable is the sum of the total expenditure by function of the municipal government and the two independent variables of interest are the municipal taxes (ISS and IPTU) and the transferes between governments (FPM and ICMS).

Key words: resources deviations, own revenues, intergovernmental transferes.

Sumário

1. INTRODUÇÃO	4
2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	6
2.1. <i>Descentralização fiscal</i>	6
2.2. <i>Transferências intergovernamentais e receitas locais no Brasil</i>	8
2.3. <i>O desvio de recursos e a presença da corrupção na arrecadação local</i>	9
3. SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS E ARRECADAÇÃO NO BRASIL	12
3.1. <i>Categorização das transferências brasileiras</i>	13
3.1.1. <i>FPM</i>	14
3.1.2. <i>Cota-parte ICMS</i>	15
3.2. <i>Receita fiscal própria</i>	16
3.2.1. <i>ISS</i>	17
3.2.2. <i>IPTU</i>	18
4. TEORIA	18
4.1. <i>Accountability</i>	19
4.2. <i>O papel da CGU nos governos municipais</i>	23
4.3. <i>O problema de agência e suas consequências</i>	26
5. ESTRATÉGIA EMPÍRICA	28
6. RESULTADOS	31
7. CONCLUSÃO	33
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	36

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo analisar comparativamente os efeitos que as receitas arrecadadas localmente (ISS e IPTU) e as transferências intergovernamentais (FPM e ICMS) possuem nos desvios de recursos municipais. Desta forma é questionado se há mais desvios na arrecadação própria ou nas transferências entre governos. Com isto, verifica-se o impacto do acréscimo de R\$1,00 em ambas as receitas nos gastos públicos, destacando o desvio de recursos presente em cada uma.

Foi realizada uma regressão utilizando o método dos Mínimos Quadrados Ordinários para os municípios brasileiros, em que a variável dependente é identificada pelo somatório das despesas por função dos municípios. Por outro lado, as variáveis independentes de interesse são as transferências intergovernamentais, representada pelo somatório entre FPM e ICMS, e receita local própria, representada pela soma entre a receita do ISS e IPTU.

A hipótese inicial é de que, quando arrecadado R\$1,00 a mais pelo governo local, independentemente da sua origem, este mesmo valor de R\$1,00 deve ser destinado integralmente aos gastos públicos do município, seja com investimentos no município ou com despesas administrativas.

Alternativamente, a outra hipótese sugere que caso haja a presença de desvios, este deverá ser maior nas receitas arrecadadas localmente. Isto ocorreria devido à presença da *accountability* mais evidente no caso dos repasses financeiros e devido à forte influência que o prefeito e as elites locais possuem nos seus municípios, dando margem a maiores desvios de recursos.

Historicamente, a intensificação da descentralização política e fiscal observada no Brasil a partir de 1988 com a nova Constituição Federal possibilitou aos municípios terem maior autonomia nas suas tomadas de decisão. Porém, esta maior autonomia estava acompanhada de um aumento nas obrigações fiscais, ficando sob a responsabilidade dos municípios a provisão de uma maior quantidade de bens e serviços para a sua população.

Neste novo cenário, dado o orçamento restrito dos municípios em relação à arrecadação local, principalmente nos municípios menores, tornou-se necessário rever a forma e quantidade nas quais as transferências entre governos eram realizadas. Assim, os repasses financeiros realizados pelo governo estadual e,

fundamentalmente, pela União se tornaram essenciais para que os municípios consigam cumprir com suas obrigações. Conforme destacado por Brollo *et al.* (2012), as receitas com impostos locais dos municípios com menos de 50 mil habitantes representam apenas 6% do total de receitas do município. O restante deve-se as transferências realizadas pelos demais níveis de governo, com a maioria dos recursos repassados, cerca de 40%, originários do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Outra evidência da dependência dos municípios acerca das transferências é exposta por Ferraz e Finan (2009). Até o ano de 2009, os municípios brasileiros haviam recebido em média \$35 bilhões por ano do governo federal, o que representa aproximadamente 15% das receitas da União. Enquanto em outros países, com o mesmo nível de desenvolvimento do Brasil, as transferências representam em torno de 3% das receitas totais do governo federal.

Apesar de o orçamento municipal ter ficado mais robusto com o incremento das transferências, a literatura disponibiliza grande parte de suas obras para tratar dos efeitos adversos que a descentralização fiscal trouxe aos municípios. Alguns autores utilizam setores específicos das despesas governamentais para discutir a respeito dos efeitos adversos. Parmagnani e Rocha (2013) evidenciam os desvios de recursos da área da saúde para outros setores, destacando o efeito fungibilidade presente em algumas transferências realizadas pelos demais níveis de governo.

Por sua vez, Ferraz *et al.* (2008) analisam os efeitos dos desvios de recurso na área da educação evidenciando os ganhos expressivos na educação municipal com a redução dos desvios. Ademais, autores como Ferraz e Finan (2009) destacam outros efeitos negativos como a corrupção e má gestão do orçamento público como malefícios que devem ser combatidos nos municípios brasileiros.

Assim, mesmo com a introdução de novos mecanismos que permitam uma maior fiscalização dos recursos públicos, ainda existem falhas, como a assimetria de informação da população e a influência de elites locais nos órgãos municipais. Estas e outras falhas possibilitam que partes dos recursos sejam capturadas aumentando o tamanho do governo local sem, em contrapartida, aumentar da forma esperada o bem-estar da população.

Os resultados das variáveis de interesse mostraram que há um desvio um pouco maior (R\$0,03) das receitas arrecadadas localmente em comparação com as

transferências intergovernamentais. Em termos absolutos, a cada R\$1,00 arrecadado localmente R\$0,75 são alocados em gastos municipais, enquanto R\$0,25 não é destinado aos gastos. Por outro lado, em relação às transferências a cada R\$1,00 recebido R\$0,78 são destinados às despesas locais, enquanto R\$0,22 restante não é aplicado.

Os resultados também apresentaram um p-valor de 0,00 para as variáveis independentes (ISS_IPTU e FPM_ICMS) indicando que estas são estatisticamente significantes a 1%, e assim rejeita-se a hipótese de ambos os coeficientes serem iguais à zero. Assim, se aceita a hipótese alternativa de que estes coeficientes são diferentes de zero.

Em relação à estatística t, o seu valor calculado de 16,964 permite que se rejeite a hipótese nula de igualdade dos coeficientes β_1 e β_2 , em favor da hipótese alternativa de que a diferença entre os coeficientes é diferente de zero, ou seja, os coeficientes não possuem a mesma magnitude.

Este trabalho está organizado da seguinte forma: a Seção 2 apresenta uma revisão bibliográfica a respeito dos principais temas discutidos na descentralização fiscal; em seguida na Seção 3 é apresentado o sistema de transferência do FPM e ICMS, bem como, a forma de arrecadação dos principais impostos municipais; a Seção 4 discute a estrutura teórica, tratando de temas como *accountability*, atuação da CGU e problemas de agência; a Seção 5 aborda a estratégia empírica utilizada; a Seção 6 avalia os resultados obtidos e; por fim, a Seção 7 trata das conclusões.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1. Descentralização fiscal

A história do Brasil foi marcada por um longo período de centralização política e fiscal, delegando pouca autoridade aos menores níveis de governo como o estadual e local. Este cenário começou a se alterar a partir de 1930, quando a União passou a dividir uma fração maior dos recursos financeiros e das responsabilidades governamentais com os demais níveis de governo. Entretanto, tal divisão somente se acentuou, ao final do regime militar e como consequência da Constituição Federal de 1988. Esta divisão possibilitou aos municípios assumirem maior responsabilidade na prestação de serviços locais, como forma de fortalecer a democracia no país em todos os níveis de governo.

Apesar de a descentralização fiscal ter se intensificado no Brasil principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, o tema já era amplamente debatido internacionalmente por alguns importantes autores na área do federalismo fiscal. Dentre eles destacam-se, primeiramente, Hayek (1945) e Tiebout (1956) com estudos que forneceram grande base teórica para outros autores com foco na descentralização. Posteriormente, Marlow (1988) apresenta argumentos a respeito da importância da competição fiscal entre municípios.

As principais contribuições de Hayek (1945) mencionadas em Guedes e Gasparini (2007) e de Tiebout (1956) estão centradas na melhor provisão de bens públicos locais. Por meio de uma observação mais precisa das preferências da população, os formuladores de políticas públicas podem tomar melhores decisões e alocar os recursos de forma mais eficiente, maximizando assim, o bem estar da população. Marlow (1988), por sua vez, introduz na literatura o fato da concorrência tributária entre os municípios conduzir a impostos menores, além de aumentar os incentivos do governo local em agir de acordo com o interesse dos cidadãos.

Apesar dos ganhos observados com a divisão de responsabilidades alguns autores, como Marlow (1988) e Liberati e Sacchi (2013), chamam a atenção para os riscos envolvidos com a configuração na qual ocorre a descentralização. A principal questão por eles abordada refere-se ao tamanho do governo local sob a ótica das transferências de recursos financeiros, comparado-as com o incremento de receitas via aumento dos impostos locais.

Neste sentido, Liberati e Sacchi (2013) expõem uma correlação positiva entre transferências governamentais e o tamanho do setor público nos governos, principalmente em relação aos gastos realizados. De acordo com os autores, a autonomia fiscal possui grande importância para determinar o tamanho do setor público local. Sobretudo, quando financiados por transferências, em que os políticos locais tendem a gastar os recursos de forma menos eficiente. Ademais, Liberati e Sacchi (2013) evidenciam que os impostos arrecadados localmente, em geral, impactam de forma negativa no tamanho do governo, conduzindo a um menor gasto do governo e melhoria na provisão de bens públicos.

Tal conclusão vai de encontro com a interpretação de outros autores que destacam a importância da arrecadação tributária própria como forma de permitir uma diminuição no tamanho do governo, com redução nas despesas públicas.

2.2. Transferências intergovernamentais e receitas locais no Brasil

A partir da década de 1990, com o avanço da descentralização fiscal no Brasil, estudos passaram a ser realizados destacando o cenário nacional. Avaliando como se comportavam os governos locais em duas situações específicas, quando há um aumento nas transferências do governo federal e quando há um aumento de receitas arrecadadas no âmbito local.

Nesta linha de pensamento Mattos *et al.* (2011) realizam uma estimação dos efeitos das transferências comparativamente com a renda dos consumidores incidindo sobre a eficiência da cobrança de impostos, para 3.335 municípios brasileiros em 2004. Para tanto, foram elaborados *scores* de eficiência, usando as técnicas econométricas *Free Disposable Hull* (FDH), a regressão Tobit e Mínimos Quadrados com Dois Estágios. Foi levada em consideração a quantidade de impostos *per capita* coletados localmente e o tamanho da economia informal, como determinantes da receita tributária e da base tributária respectivamente.

Os resultados encontrados levaram a uma reinterpretação do *flypaper effect*. No qual, o aumento das transferências induz a um menor grau de eficiência na cobrança de impostos locais, em comparação com a renda privada. Ou seja, há um maior gasto público quando se eleva a quantidade de transferências do que quando há aumento na renda do residente.

Outro estudo que incorpora na análise o caso brasileiro é o de Guedes e Gasparini (2007). Os autores estimam os possíveis efeitos da tendência à descentralização fiscal sobre a ampliação do tamanho do governo no Brasil, sendo utilizados como comparação 26 estados do país. O estudo realiza uma robusta regressão em painel com efeitos fixos, entre o tamanho do governo e um conjunto de indicadores que abrange características de descentralização fiscal, de situação fiscal e de situação socioeconômica. Guedes e Gasparini (2007) concluem que apesar de a descentralização diminuir o tamanho do governo, esta não deve ser feita por meio de transferências intergovernamentais, por provocarem um desequilíbrio vertical nas contas do governo.

Por fim, cabe destacar o estudo de Litschig e Morrison (2013) que discutem o impacto do aumento das transferências intergovernamentais no desempenho educacional e na redução da pobreza. Para avaliar tal impacto foram avaliadas as transferências no período entre 1982-1988 para os municípios de até 23.772

habitantes. Os resultados encontrados evidenciam um ganho tanto para a educação quanto para a redução da pobreza. Porém, os autores enfatizam que apesar dos ganhos evidenciados e da possível melhora nos indicadores de pobreza, as transferências extras realizadas pelos demais níveis de governo não exclui a possibilidade de ocorrer apropriação indevida de recursos por parte da elite local nestes municípios.

2.3. O desvio de recursos e a presença da corrupção na arrecadação local

A análise dos casos de desvios de recursos públicos no âmbito municipal se torna de fundamental importância para a compreensão dos resultados que serão apresentados posteriormente. Como mencionado na seção introdutória, a expectativa inicial é de que os coeficientes encontrados pela regressão sejam iguais a um. Entretanto, a literatura expõe alguns casos em que ocorre o desvio de parte destes recursos do orçamento público local, beneficiando os políticos envolvidos em detrimento da qualidade de vida dos cidadãos.

Mendes (2005) analisa a captura de recursos transferidos por grupos específicos da sociedade local nos municípios brasileiros. Para avaliar este caso o modelo estimado leva em consideração o fornecimento de bens públicos superfúos em função das transferências recebidas dos demais níveis de governo, como ICMS, FPM e royalties, além de um conjunto de variáveis que representam a atividade econômica municipal. Foram analisados 3.914 municípios no ano de 1996. A variável escolhida como dependente, e que é utilizada para identificar o aumento ou diminuição com despesas superfúas, é a despesa do legislativo de cada município.

O modelo foi estimado utilizando MQO para o ano de 1996 e painel com efeitos fixos para os anos entre 1998 e 2000. Os resultados encontrados apontam que houve uma maior captura de recursos em relação às transferências federais (FPM), seguido das transferências estaduais (ICMS). Além disso, os resultados apresentados levaram o autor a chegar a três importantes conclusões sobre os municípios brasileiros e a forma na qual seus repasses de recursos estão estruturados.

A primeira se refere ao fato de a captura de recurso ser maior nos municípios mais pobres, devido ao baixo nível de conhecimento da população. A segunda considera que deve ser evitado o excesso de transferências aos municípios. Isto foi

verificado mediante análise dos municípios que recebiam *royalties*, e observou-se que estes passaram a ter um excesso de gastos com despesas superfulas. Por fim, a terceira sugere que haja um estímulo aos municípios menores em aumentarem suas arrecadações próprias com objetivo de reduzir a dependência das transferências dos outros governos.

Campos e Castelar (2013) também tratam dos desvios nos recursos municipais com foco nos casos de corrupção. O estudo se baseia na análise dos relatórios do Programa de Fiscalizações de Municípios, da Controladoria Geral da União (CGU), em que foram avaliados os municípios com até 500 mil habitantes com relação à execução dos programas que recebem transferência da União. As conclusões dos autores são similares às encontradas por Mendes (2005). Os autores apontam que existem características municipais que aumentam a incidência de corrupção local, como por exemplo: a elevada quantidade de transferências que alguns municípios recebem quando comparada com o orçamento público local; o fraco controle da sociedade nas atividades do governo; o baixo desenvolvimento socioeconômico do município e; o fato de se localizar próximo a municípios com casos de corrupção.

Outros estudos optam por focar em setores específicos da sociedade com o objetivo de avaliar de forma mais particular os desvios de recursos. Ferraz *et al.* (2008) ao analisarem os impactos dos desvios públicos em educação sobre o desempenho dos alunos no ensino fundamental, destacam a importância de se evitar a corrupção e má gestão dos recursos públicos.

Para os autores, em comum acordo com outros autores da mesma área de pesquisa, os desvios que são observados propiciam obstáculos ao crescimento e desenvolvimento econômico daquele município. Este fato pode ser explicado devido aos altos níveis de corrupção provocar o enfraquecimento das instituições, a diminuição da produtividade, a desconfiança do setor privado, além de reduzir a composição dos gastos públicos. Ademais, os custos desta prática recaem sobre a população do próprio município que enfrentam a baixa qualidade dos serviços públicos prestados, além de aumentar a desigualdade social.

Em sua análise Ferraz *et al.* (2008) destacam o papel da descentralização de responsabilidades na contribuição do aumento em desvios. De acordo com os autores, a necessidade de transferir recursos financeiros para que os municípios consigam cumprir suas atividades possibilitou que nestes níveis de governo os

indicadores de corrupção se elevassem. Isto ocorre devido a forte influência de elites locais e, por consequência, do aparelhamento das instituições locais para benefícios próprios, fragilizando assim a atuação da *accountability* horizontal. Contextualizando com o tema abordado em seu estudo Ferraz *et al.* (2008) concluem que com a redução de desvios há um ganho expressivo na qualidade do ensino, contribuindo com a diminuição da taxa de evasão escolar e aumento das aprovações.

Outro setor analisado pela literatura é o de saúde. Para avaliar os gastos do governo local na saúde municipal brasileira, Parmagnani e Rocha (2013) estimaram um modelo em painel com efeitos fixos. Os resultados mostraram que para cada R\$ 1,00 recebido pelo governo local de transferência para saúde, via PAB, aproximadamente R\$ 0,20 é destinado para outras áreas, enquanto o aumento de R\$ 1,00 per capita no FPM provoca aumento em R\$ 0,18 nos gastos em saúde. Este resultado encontrado evidencia o efeito fungibilidade presente em algumas transferências realizadas pelos demais níveis de governo. Isto é, em determinados casos ocorre uma substituição do financiamento público, de forma que o recurso transferido passa a ser empregado para gastos em outros setores ou na política de redução de impostos. Em resumo, ao invés dos recursos se complementarem ocorre uma substituição entre eles.

Por fim cabe destacar o estudo de Brollo *et al.* (2012) que avaliam o efeito causal de elevadas transferências na corrupção municipal e no nível educacional dos candidatos à prefeitura. O argumento principal é de que os prefeitos lidam com o *trade-off* entre desviar os recursos do município ou atender aos desejos da população e aumentar as chances de reeleição. As conclusões observadas pelos autores indicam que as ações dos políticos, quando estes recebem uma quantidade elevada de repasses, se baseiam nos efeitos do risco moral enfrentado. Isto significa que, com um orçamento maior há oportunidades mais frequentes dos políticos agirem de forma ilegal sem serem percebidos pelos eleitores, que apesar de serem considerados racionais, não possuem informação perfeita a respeito de seus candidatos.

Os estudos mencionados nesta seção realizam um breve histórico da descentralização fiscal no Brasil e auxiliam na compreensão dos possíveis destinos dados aos recursos desviados, evidenciando que em localidades com cidadãos mais

preocupados e instituições fiscalizadoras bem estabelecidas os desvios tendem a ser menores independentemente da origem do recurso.

3. SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS E ARRECADAÇÃO NO BRASIL

Nas últimas décadas, a tentativa de oferecer maior autonomia aos governos locais nas decisões orçamentárias e na arrecadação municipal possibilitou que questões fossem discutidas em relação à forma na qual os municípios brasileiros vem financiando seus gastos em bens e serviços públicos.

Conforme indicado por Assunção *et al.* (2012) as distribuições de responsabilidades entre os níveis de governo tornou necessário uma correspondente repartição de fontes de receita, estabelecidas mais claramente pela Constituição Federal de 1988. Com isto, foram determinadas competências tributárias para cada nível de governo, bem como, a parcela de transferência intergovernamental da União para os governos estaduais e municipais.

Neste sentido, dentre os principais impostos nacionais o governo federal tem a competência de arrecadar o imposto de renda (IR), os governos estaduais o imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS) e os governos municipais o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS). Entretanto, as arrecadações dos subgovernos se tornaram insuficientes para cumprir suas obrigações advindas com a nova constituição. Tornou-se então necessário reforçar os mecanismos de cotas de transferências da União para estes governos, assim como das cotas do governo estadual para o municipal.

Assunção *et al.* (2012) destacam que entre as principais transferências intergovernamentais brasileiras encontram-se o ICMS, dos estados para municípios; o Fundo de Participação do Municípios (FPM), repasse federal para o governo local e; o Fundo de Participação dos Estados (FPE), da União para os estados.

Em relação às principais formas de arrecadação própria dos municípios destacam-se o Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS ou ISSQN) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). A seguir serão expostas as principais características dos impostos ISS e IPTU, e das transferências intergovernamentais FPM e ICMS.

3.1. Categorização das transferências brasileiras

A Constituição Federal e as leis brasileiras estabelecem alguns critérios em relação às características das transferências intergovernamentais no Brasil. As categorias utilizadas para diferenciar os tipos de transferência são cinco, e estão de acordo com as apresentadas em Assunção *et al.* (2012).

A primeira categoria diz respeito à condicionalidade dos repasses. Estes podem ser incondicionais, quando se tem a liberdade de escolher a destinação final do recurso recebido, ou condicionais quando o beneficiário deve aplicar a transferência recebida em programas estabelecidos previamente.

A segunda categoria abrange a obrigatoriedade dos recursos transferidos, que assumem o caráter obrigatório quando são determinados por leis constitucionais, ou voluntárias quando são realizadas mediante livre acordo entre as partes envolvidas.

A terceira distingue as transferências sem contrapartida e com contrapartida. No primeiro caso tem-se que o beneficiário não possui a obrigação de complementar o repasse recebido com os recursos próprios. Enquanto no segundo caso, o beneficiário é obrigado a fazer a complementação financiando parte da receita recebida.

A quarta compara as transferências devolutivas, que ocorrem quando os valores recebidos foram coletados no próprio território do beneficiário, com as redistributivas, isto é, quando os repasses foram coletados em outros territórios.

Por fim, a quinta categoria diz respeito à natureza jurídica do beneficiário que pode ser público, como subgovernos, ou privado como empresas particulares.

Conforme exposto por Mendes *et al.* (2008), em 2006 as principais transferências intergovernamentais em relação ao PIB foram: transferência de ICMS, dos estados para os municípios, com 1,78% e; FPM, composto por impostos federais e destinados aos municípios, na ordem de 1,21% do PIB. Outros repasses também apresentaram percentagem significativa, como por exemplo, FPE e transferências do SUS, que apresentaram 1,15% e 1,09% do PIB de 2006, respectivamente.

Outro dado que revela a importância das transferências intergovernamentais no Brasil é apresentado por Mendes *et al.* (2008) em Assunção *et al.* (2012). Em que, a dependência dos estados brasileiros em relação aos repasses da União em 2006 variou entre 10% da receita total para o estado de São Paulo e 79% para Roraima.

No caso dos municípios a dependência oscilou entre 51% para os municípios que apresentaram um contingente populacional acima de 300 mil habitantes chegando a 92% nos municípios com até 3 mil habitantes. Estes dados evidenciam não somente a elevada participação das transferências no orçamento dos governos subnacionais, como também a divergência entre os valores de alguns estados e municípios brasileiros.

Nas próximas subseções serão discutidos dois dos principais repasses recebidos pelos municípios no Brasil, o FPM e o ICMS. Foi utilizado como principal referência para as informações expostas abaixo o trabalho de Mendes *et al.* (2008).

3.1.1. FPM

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) foi instituído pela Emenda Constitucional de 1965, feita à Constituição Federal de 1946. Porém, sua regulamentação ocorreu em 1966 juntamente com o Código Tributário Nacional, e sua distribuição iniciou-se em 1967 tendo como critério para distribuição do recurso exclusivamente o número de habitantes local. De acordo com as categorias explicitadas acima, o FPM se caracteriza como de uso incondicional, obrigatório e sem contrapartida.

Desde então, o valor do FPM passou por alguns aumentos em sua percentagem até chegar ao patamar atual que é de 22,5% da arrecadação líquida do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de competência do governo federal. Ademais foi introduzida uma quota de 1% da mesma arrecadação que é passada aos municípios uma vez ao ano no início de dezembro, atingindo assim um total de 23,5% do valor arrecadado sobre o IR e IPI. Recentemente, em novembro de 2014, a Câmara dos Deputados, assim como o Senado, aprovaram o aumento do FPM de 23,5% para 24,5%. Este aumento de 1% deverá ocorrer de forma gradual nos anos de 2015 e 2016.

Diferentemente do que era adotado na época de sua formulação, atualmente o FPM possui alguns critérios quanto a sua distribuição aos municípios. Primeiramente, a base de cálculo do repasse leva em consideração em qual classe o município se encontra. As capitais, no qual se enquadram Brasília e as demais capitais estaduais, recebem 10% do FPM nacional; os municípios do interior (não-capitais) recebem 86,4% da percentagem total, enquanto os outros 3,6% são

adicionados aos municípios que não são capitais e apresentam uma população superior a 142.633 habitantes, recebendo assim um valor extra do repasse dado o seu contingente populacional.

Os outros fatores de cálculo do FPM estão relacionados à população e a renda per capita. São calculados os coeficientes de participação tanto populacional quanto de renda de acordo com os valores que são passados anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ao Tribunal de Contas da União (TCU). Estes coeficientes levam em consideração a população das capitais, dos municípios de reserva e dos estados. Além de contabilizar a renda per capita por unidade da federação e também a participação de cada estado no total a ser distribuído pelo governo federal. Logo, o percentual de participação do município pode mudar desde que haja uma alteração na quantidade de habitantes do município e/ou ocorra a criação de um novo município.

Conforme exposto acima o FPM possui fundamental importância nas receitas dos governos locais, principalmente nos municípios com uma população menor. Entretanto, Assunção *et al.* (2012) apresentam um argumento de grande relevância ao risco do excesso de dependência desta transferência. Por se tratar de um fundo constituído de arrecadação de impostos federais, em períodos de crise o FPM se torna um canal de transmissão muito veloz quando há turbulências na economia e a presença de choques na arrecadação. Exemplo do argumento dos autores ocorreu na recente crise econômica de 2008, em que, como resposta à crise o governo anunciou medidas que reduziam as alíquotas do IRPF e do IPI para alguns setores da indústria nacional, com objetivo de estimular a demanda agregada e recuperar os setores mais afetados.

Outras críticas e recomendações de reformas para o FPM são amplamente discutidas em Mendes *et al.* (2008), que destaca os pontos positivos e negativos do sistema de transferência vigente, mas fogem do escopo deste trabalho.

3.1.2. Cota-parte ICMS

Outra importante fonte de receita dos municípios brasileiros é a cota-parte do ICMS transferida do governo estadual para os governos locais, e que todos os municípios devem receber. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviço (ICMS) é caracterizado por ser cobrado parcialmente no destino, local de consumo,

e parcialmente na origem, local de produção. O ICMS é anterior à Constituição Federal de 1988, entretanto neste período o imposto não incidia sobre serviços, sendo adicionado à base apenas na vigência da nova Constituição.

Nesta nova configuração ficou estabelecido a base de cálculo da cota-parte do ICMS, sendo que 25% do total arrecadado com o imposto por cada estado devem ser repassados aos respectivos municípios daquele mesmo estado. Deste total transferido, 75% são designados ao município onde o imposto foi gerado, enquanto os 25% restantes são destinados de acordo com a legislação de cada governo estadual. Isto constitui que, assim como FPM, o repasse do ICMS também se caracteriza por ser incondicional, obrigatório e sem contrapartida. Além disso, é categorizada como sendo devolutiva, por destinar 75% do valor transferido aos municípios onde o imposto foi gerado, e também como redistributiva, por partilhar os 25% restantes com outras localidades de acordo com a lei de cada estado.

Outra semelhança entre o FPM e a cota-parte ICMS refere-se a alguns benefícios que ambas podem oferecer aos formuladores de políticas públicas. Dentre os principais benefícios destacados por Mendes *et al.* (2008) estão a relativa autonomia fiscal dos governos locais, que devido à incondicionalidade do repasse podem alocar as receitas recebidas nas áreas de maior necessidade, e a independência de fatores políticos, dado que ambas as transferências são garantidas por lei e possuem seus cálculos estabelecidos previamente.

Assim como no caso do FPM, Mendes *et al.* (2008) também expõem os aspectos negativos deste formato de transferência que incluem a redução do incentivo à gestão eficiente, problemas de redistribuição regional e de responsabilidade fiscal.

3.2. Receita fiscal própria

Os impostos também constituem uma importante fonte de arrecadação de receitas para os municípios. Conforme exposto em Assunção *et al.* (2012), no âmbito municipal os impostos de maior destaque são: o ISS (ISSQN), que representou 0,8% do PIB e mais de 50% da receita total com impostos dos municípios no ano de 2010; o IPTU correspondente à 0,4% do PIB no mesmo ano e; o ITBI equivalente a 0,1% do PIB também em 2010.

Ainda de acordo com o autor, no mesmo ano a receita tributária total do setor público, isto é, o somatório de impostos, contribuições de melhoria decorrentes de obras públicas e taxas pela prestação de serviços, corresponderam a 17,2% do PIB. Desta percentagem, 7,7% foram destinados ao governo federal, 7,9% ao estadual e 1,6% do PIB aos governos municipais.

Nas subseções seguintes serão abordados dois dos principais impostos arrecadados pelo governo municipal brasileiro, o ISS e IPTU. Foram utilizadas como principais referências o estudo de Fraga (2014) e o manual de finanças públicas elaborado pelo Banco Central do Brasil em 2008.

3.2.1. ISS

O Imposto Sobre Serviço (ISS), ou também chamado de Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) foi instituído no sistema tributário do Brasil no ano de 1966. Porém, a lei que colocou em vigência o imposto sofreu alterações ao longo do tempo, tendo a partir de 1988 com a nova Constituição Federal e de 2003 com a Lei Complementar 116, sido introduzidas novas funcionalidades, como por exemplo, o mecanismo de retenção por parte do tomador de serviço e a definição do local onde o imposto deve ser recolhido.

As principais características apontadas do imposto são o fato gerador, os seus contribuintes, a base de cálculo, sua alíquota e destinação. O ISS tem como fato gerador a prestação de serviços a terceiros, por empresas ou autônomos. Portanto, tem relação direta com a atividade econômica do município, tornando-se uma fundamental fonte de receita das grandes e médias cidades que são centros de prestação de serviços, tanto aos seus residentes quanto para os residentes de cidades menores. Ressalta-se que o ISS incide na prestação de serviços no território nacional, excluindo a exportação de serviços para outros países.

Os contribuintes do imposto podem variar entre o prestador do serviço, sendo assim categorizado como imposto direto, ou entre o consumidor, caracterizando desta forma como um imposto indireto. Em relação à base de cálculo, o ISS leva em consideração o preço do serviço, que é definido por meio da receita mensal quando o serviço é aplicado por um longo período de tempo, ou pelo preço cobrado, quando for uma prestação eventual do serviço. No entanto, são permitidas algumas

deduções na cobrança do imposto quando parte da cobrança já é realizada pelo ICMS, de competência estadual.

A alíquota mínima do ISS foi estabelecida na Constituição de 1988 definindo um mínimo de 2%. Por sua vez, a alíquota máxima foi determinada com a Lei Complementar 116 de 2003 que fixou o máximo em 5%. Apesar dos valores pré-determinados na legislação, os valores podem variar de acordo com as leis específicas de cada município. Por fim, conforme já mencionado anteriormente, a receita com a arrecadação é destinada ao próprio governo local.

3.2.2. IPTU

Assim como o ISS, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) também é de competência dos governos locais. Apesar da tributação incidida sobre imóveis edificados ser bastante antiga, a configuração como é conhecida atualmente iniciou-se a partir de 1946, quando a Constituição daquele ano unificou os impostos predial e territorial urbano. Em 1988 a Constituição Federal reiterou a cobrança deste imposto aos municípios como já era feito historicamente no Brasil.

O imposto tem como fato gerador a propriedade ou a posse do bem imóvel, localizado nas zonas urbanas das cidades, possuindo como contribuinte o proprietário do imóvel que deve realizar o pagamento anualmente. Os donos de imóveis localizados na zona rural devem pagar o Imposto Territorial Rural (ITR), de competência da União.

A base de cálculo usada pra quantificar o imposto é o valor venal do imóvel, não se levando em consideração os bens móveis conservados no imóvel. O valor venal é determinado pelo preço de venda usando como parâmetro os critérios técnicos de valoração estabelecidos previamente pelas leis municipais. Ressalta-se que tanto o contribuinte quanto a administração pública municipal podem contestar o valor venal caso julguem necessário. Outro fator importante para estimar o valor do IPTU a ser pago é a alíquota, calculada como uma fração do valor venal.

4. TEORIA

Após terem sido apresentadas as principais características das variáveis a serem utilizadas na regressão, torna-se necessário expor alguns dos principais pontos teóricos das finanças públicas do Brasil. Com isto, espera-se oferecer maior

embasamento teórico para as hipóteses que serão exibidas na próxima seção, tornando-as mais claras.

A parte teórica deste artigo concentra-se, em grande parte, na literatura que trata da *accountability*. Isto se deve à forte relação existente entre os desvios de recursos de seus objetivos iniciais e a *accountability*. Conforme discutido por Assunção *et al.* (2012), o processo de *accountability* é favorecido pela descentralização política e fiscal, permitindo um acompanhamento mais próximo, da população e das instituições, das atividades políticas praticadas pelos níveis de governo, principalmente no que se refere às transferências intergovernamentais.

Gasparini *et al.* (2006) em Assunção *et al.* (2012) evidencia que, se por um lado as transferências podem ter maior fiscalização, via Auditorias e Tribunais de Contas por exemplo, por outro estas transferências podem provocar problemas na base tributária do município, ou ineficiência e negligência dos prefeitos nas tomadas de decisões. Esta e outras questões serão abordadas nas subseções seguintes.

4.1. Accountability

No Brasil, os princípios da *accountability* ganharam maior evidência a partir da Constituição Federal de 1988, quando houve o processo de redemocratização brasileira e o ordenamento das finanças públicas do país, permitindo um acompanhamento mais próximo do orçamento nos níveis de governo.

Conforme exposto por Ceneviva (2004), o conceito de *accountability* diverge em alguns aspectos de acordo com o autor que trata do tema. Entretanto, é consenso que a *accountability* deve tratar do controle e vistoria dos agentes públicos. O conceito aqui tratado será o mesmo adotado por Abrucio e Loureiro (2004), no qual a *accountability* deve abordar a elaboração e aperfeiçoamento de mecanismos institucionais com objetivo de constranger os políticos a responderem por seus atos e ações. Nesta definição é importante incluir também a noção de melhorar a execução das políticas governamentais e proporcionar maior transparência dos órgãos públicos.

A respeito da maior fiscalização do desempenho das entidades políticas, Abrucio e Loureiro (2004) mostram que a experiência internacional é exemplo de que um maior controle das atividades políticas está relacionado com melhorias e ajustes das políticas públicas. Isto significa que, o isolamento dos formuladores de

políticas potencializa o surgimento de ligações duvidosas entre burocratas e grupos específicos da sociedade, como em países autoritários e com fraca democracia.

Em relação à análise da *accountability*, O'Donnell (1998) em Abrucio e Loureiro (2004) divide a responsabilização da *accountability* em dois mecanismos: a *accountability* vertical e *accountability* horizontal. Na vertical, é obrigação dos cidadãos controlarem as atitudes dos governantes, por meio dos votos em eleições e plebiscitos por exemplo. Na horizontal, é de responsabilidade dos Poderes se regularem de forma recíproca, mecanismo este conhecido na literatura como *checks and balances*, ou ainda repartir esta obrigação com agências governamentais, como os Tribunais de Contas. Ponto central desta fiscalização é não permitir que os recursos públicos arrecadados e recebidos por transferências sejam mal utilizados, ou ainda desviados, possibilitando um aumento de efetividade e eficiência das políticas públicas.

Ainda no que diz respeito aos mecanismos de controle das atitudes governamentais, as instituições devem buscar sempre ferramentas que possibilitem a maior transparência possível, para que assim, possa ser feito tanto pelas agências governamentais quanto pela população avaliar o desempenho de seus governantes. Pode-se destacar a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como um avanço neste sentido de maior transparência, que por meio de alguns instrumentos busca melhorar a gestão fiscal dos níveis de governo, além de viabilizar um modelo de responsabilização equivalente entre governo federal e os demais.

Outro instrumento de fundamental importância para a aplicação da *accountability* no âmbito das finanças públicas são os Tribunais de Contas. Abrucio e Loureiro (2004) definem as funções dos tribunais como sendo de fiscalizar as ações financeiras, conforme estabelecido nas legislações orçamentárias; apurar as contas das administrações públicas e; auxiliar o Congresso na avaliação das contas do governo. Na tentativa de realizar estas funções em todos os níveis de governo, há além do Tribunal de Contas da União (TCU), os Tribunais Estaduais e Municipais para avaliarem a atuação dos governantes, além das Câmaras Municipais.

Portanto, os Tribunais e Câmaras possuem grandes responsabilidades no federalismo brasileiro. Suas relativas independências possibilitaram um aumento nas atribuições, bem como, elevar a capacidade de punir as irregularidades observadas.

Além disso, a LRF também permitiu aos Tribunais fiscalizarem os gastos e cumprimentos das metas fiscais nos níveis federal, estadual e municipal.

Entretanto, na prática, a efetividade destes órgãos na fiscalização das contas públicas vem sendo questionada por parte da literatura da *accountability*. De acordo com Abrucio e Loureiro (2004) e Ferraz e Finan (2009), os laços de dependência entre os governantes e os funcionários dos Tribunais e Câmara Municipal são muitas vezes prejudiciais à sociedade, dado que muitos cargos do órgão são indicações dos próprios políticos, reduzindo a capacidade dos legisladores exercerem a *accountability* horizontal sobre o poder público local.

A interferência dos políticos nas ações fiscalizadoras é ainda mais evidente nos subníveis de governo estadual e municipal. Pois, vários governadores e prefeitos conseguem politizar os órgãos locais determinando a escolha de alguns dos funcionários que irão fiscalizá-los, neutralizando desta forma a *accountability*. Nestes casos, o poder diante da criação e indicação de cargos, bem como a interferência na aprovação de leis a favor do prefeito (e seu partido) podem aumentar as chances de reeleição e, possivelmente, de ações corruptas. Outro problema apontado por Abrucio e Loureiro (2004) em relação à atuação dos órgãos fiscalizadores é a vitaliciedade de alguns membros, que passam anos no mesmo cargo, graças ao apoio dos políticos locais, prolongando assim as falhas de atuação dos órgãos fiscalizadores locais.

Também é importante destacar a existência de alguns instrumentos que vem sendo adotados visando a melhoria da *accountability*, como por exemplo, a implementação das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI's) que constituem importante ferramenta de *accountability* horizontal, e o Orçamento Participativo (OP) que busca tornar a sociedade mais próxima das discussões fiscais do município, combatendo a falta de transparência e as perigosas ligações entre as instituições públicas e grupos específicos da sociedade.

Outro importante mecanismo que aos poucos vem crescendo no Brasil é a criação de Organizações Não Governamentais (ONG's) fiscalizadoras, que se baseia no interesse de cidadãos locais em fiscalizar as contas dos municípios em que residem. Caso sejam encontradas irregularidades praticadas pela prefeitura, os membros das Organizações entram em contato com o Ministério Público Estadual

(MPE) e com o Tribunal de Contas Estadual (TCE), na ausência do Tribunal Municipal, para realizarem a denúncia de desvios de recursos.

Estes estudos apresentados juntamente com a exposição da teoria da *accountability* nos mostram que a presença de desvio de recursos são práticas muito comuns nos municípios brasileiros. Portanto, espera-se que os resultados deste artigo apresentem desvios em ambas as variáveis independentes, isto é, nas transferências intergovernamentais e na arrecadação com impostos locais.

Entretanto, apesar de se esperar que os coeficientes sejam menores que um, acredita-se que os desvios presentes na arrecadação com impostos locais (ISS e IPTU) sejam maiores que os desvios nas transferências (FPM e ICMS). A explicação para este possível resultado se sustenta no fato de as transferências intergovernamentais passarem por maiores fiscalizações durante todo o seu processo, isto é, desde o seu cálculo até a comprovação da execução. Sendo de responsabilidade dos Tribunais Estaduais e Municipais fiscalizarem a execução dos repasses realizados e em caso de aplicação indevida relatar aos Ministérios responsáveis, aos demais Tribunais de Contas e à Controladoria Geral da União.

Além disso, os repasses da União, em especial o FPM, podem ser bloqueados pelo governo federal em casos de irregularidades, ou em caso da não divulgação da prestação de contas desses repasses. Conforme foi exposto anteriormente sabe-se que estas transferências federais representam grande parte do orçamento dos municípios. Portanto, mesmo que exista a possibilidade dos desvios ocorrerem, dado o montante relativamente alto dos repasses, é também esperado que os prefeitos atuem de forma mais cautelosa nos gastos providos pelas transferências.

Por outro lado, as receitas arrecadadas localmente, como o ISS e o IPTU, estão sujeitas a menos fiscalizações, e estas quando ocorrem podem não ser confiáveis dadas as influências que o prefeito e as elites locais possuem nas Câmaras Municipais, órgão este responsável por fiscalizar as ações da prefeitura.

Desta forma, conclui-se que no modelo estimado deste artigo os resultados devem apresentar a relação $\beta_1 < \beta_2$.¹ Ou seja, de acordo com a teoria da *accountability* os desvios devem ser maiores nas receitas arrecadadas com impostos locais quando comparados com as transferências recebidas pelos demais governos.

¹ A regressão utilizada possui como variável dependente o somatório das despesas por função dos municípios e, como variáveis independentes de interesse, a receita local própria e as transferências intergovernamentais. Assim β_1 é o coeficiente da receita própria e β_2 o coeficiente das transferências.

Além disso, ressalta-se que para uma maior efetividade na fiscalização municipal, os mecanismos utilizados pelos Tribunais e Câmaras Municipais devem ser aperfeiçoados para que suas funções sejam cada vez mais eficientes, e diminua assim a influência política nas vistorias das finanças públicas.

4.2. O papel da CGU nos governos municipais

A Controladoria Geral da União (CGU) se estabeleceu na última década como um dos principais órgãos de fiscalização das finanças públicas dos municípios brasileiros. Conforme destacado por Loureiro *et al.* (2012), sua atuação além de fiscalizar compreende também combater a corrupção, monitorar as políticas públicas, promover a transparência, melhorar o desempenho da gestão pública em todos os níveis de governo, dentre outras funções.

A criação da CGU no início da década 2000 além de reestruturar a administração das finanças públicas federal, permitiu uma maior fiscalização dos programas com financiamento da União, estruturados basicamente via transferências entre governos. Além disso, percebeu-se relativo avanço na participação da sociedade nos controles fiscais.

A busca pelo fortalecimento das instituições fiscalizadoras fez com que os representantes políticos passassem a se relacionar com três sistemas institucionais, que Loureiro *et al.* (2012) classificaram como: sistema representativo (composto pelo legislativo); sistema participativo (composto por participantes de conferências) e; sistema de controle (formado por órgãos como os Tribunais de Contas, o Ministério Público, e a própria CGU).

Uma das ferramentas mais utilizadas pela CGU no combate aos desvios de recursos é o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. Este programa trouxe grandes avanços para a ação de fiscalização por parte do governo federal. Dentre as principais mudanças provocadas pela adoção do programa estão inclusas a divulgação dos relatórios de cada um dos municípios fiscalizados e a forma como são realizados os sorteios.

Anteriormente ao programa, os municípios eram escolhidos com base em critérios estatísticos com objetivo de formar uma amostra aleatória. Com a adoção dos sorteios o critério de seleção dos municípios diminuiu a margem para desconfiar e perseguição política. Ademais, o programa passou a fiscalizar todos

os programas de transferência no qual o município estava envolvido, ao contrário de antes quando apenas um programa era fiscalizado.

Com o avanço dos objetivos da CGU, novas medidas foram adotadas com o passar dos anos. Conforme evidenciado em Loureiro *et al.* (2012) durante o período entre 2004 e 2008 os estados passaram a ser inclusos no sorteio. Além disso, os municípios acima de 500 mil habitantes (grandes municípios) e capitais também podem ser fiscalizados em obras específicas que utilizem o dinheiro repassado pela União. Segundo os autores, até o ano de 2009, aproximadamente 32,5% dos municípios haviam sido fiscalizados pela Controladoria.

Após a consolidação do Programa, Loureiro *et al.* (2012) evidenciaram uma importante conclusão com os relatórios até então apresentados pela CGU. A principal causa das irregularidades observadas nos municípios sorteados havia sido a má gestão dos recursos recebidos, e não a corrupção. Na maioria dos casos as irregularidades apresentadas e, posteriormente, explicadas pelos prefeitos dos municípios deve-se ao desvio de função do recurso recebido. Ou seja, o dinheiro transferido não é aplicado ao seu objetivo inicial, sendo destinado a outros setores e funções. Tal atitude, apesar de ser classificada como irregularidade pelos fiscais da CGU, não se caracteriza como ato de corrupção, mostrando que os municípios enfrentam graves problemas de capacitação de seus funcionários e de planejamento administrativo.

Outro importante estudo acerca do papel da CGU no cenário nacional é apresentado por Santana (2008). De acordo com o autor, aproximadamente 80% dos municípios até então fiscalizados pela CGU apresentaram algum tipo de irregularidade. Portanto, o autor buscou comparar em períodos distintos, os municípios que foram sorteados mais de uma vez e avaliar se houve melhoria no desempenho administrativo daquele município.

Para avaliar os efeitos provocados pela fiscalização foram levados em consideração dados socioeconômicos como: IDH, PIB de 2005, PIB per capita, atenção básica, educação, saúde e assistência social. A variável de interesse foi obtida pela razão entre o somatório de constatações identificadas e o montante de recursos auditados.

Os resultados de Santana (2008) mostram que o objetivo da CGU de diminuir a ineficiência administrativa é de forma satisfatória alcançada. Isto significa que há

uma redução no número de irregularidades encontradas no segundo período em comparação com o primeiro. Desta forma, de acordo com o autor a possibilidade de os recursos serem novamente avaliados pelos fiscais inibe atos indesejados por parte dos políticos locais. Em contrapartida, os resultados evidenciaram que os prefeitos que tiveram irregularidades e conseguiram se reeleger apresentaram, na segunda verificação, menor eficiência na gestão de seus recursos.

Estes resultados ressaltam a importância da atuação da CGU atuando em conjunto com os demais órgãos fiscalizadores com objetivo de diminuir os desvios de recursos e aumentar a eficiência administrativa nos municípios brasileiros. Entretanto, vale ressaltar algumas falhas do mecanismo de verificação de contas praticadas pela CGU e expostas na reportagem “Corrupção nanica, estrago gigante” da Revista IstoÉ de 04/11/2009. O trecho selecionado destaca algumas destas falhas.

O trabalho realizado pela CGU é pequeno quando comparado com o universo de brechas que os administradores públicos têm para fraudar o Estado. O órgão fiscalizador se atém apenas aos recursos repassados pela União, e de forma que pode ser considerada até superficial. Os municípios são escolhidos por meio de sorteio e respeitando a proporcionalidade regional. Após selecionados, os fiscais da Controladoria passam cerca de duas semanas na cidade esquadrinhando os recursos transferidos pela União. "As prefeituras ainda recebem recursos estaduais, recolhem seus próprios impostos e não são fiscalizadas por quem deveria fazer isso, os Tribunais de Contas, que não têm capacidade técnica e muita influência política", diz Fábio Angélico, coordenador no País da Transparência Brasil, uma organização não governamental que atua no combate à corrupção em vários países [...]" (Revista IstoÉ, “Corrupção nanica, estrago gigante”, 2009).

Assim, de acordo com o que foi exposto é esperado que ambos os coeficientes analisados na regressão apresentem desvios, assim como na teoria da *accountability*. A explicação para estes desvios ocorre pela presença da sensação de não serem identificadas as irregularidades praticadas pelas prefeituras e pela longa espera na justiça em casos de comprovação de desvios. Outro fator levado em consideração é a capacidade que alguns políticos têm em alterar os relatórios contábeis municipais para dificultar a atuação dos órgãos fiscalizadores.

Ademais, em relação às variáveis independentes analisadas (ISS_IPTU e FPM_ICMS) se espera que o coeficiente das transferências intergovernamentais seja maior que o coeficiente dos impostos locais, ou seja, $\beta_1 < \beta_2$.² Isto significa que

² Na regressão utilizada o coeficiente β_1 representa a variável receita própria e o coeficiente β_2 as transferências intergovernamentais.

pelo fato das fiscalizações da CGU incidirem sobre os repasses da União para os municípios, as prefeituras sorteadas passam a ser fiscalizadas por um órgão federal no qual as elites e políticos locais possuem pouca influência. E mesmo que a CGU não possa atuar no afastamento dos envolvidos nos desvios, a Controladoria pode atuar impedindo que novos repasses sejam realizados para aquele município até que se regularize a situação indevida observada pelos fiscais.

Por outro lado, as receitas arrecadadas localmente possuem como principais fiscalizadores a Câmara Municipal, no qual as prefeituras exercem grande influência, e a própria população que pode fiscalizar as contas do seu município. Porém, a fiscalização da sociedade ainda é pouco executada no Brasil e precisa ser mais desenvolvida para que atue com maior regularidade e eficácia.

4.3. O problema de agência e suas consequências

Outra questão teórica abordada frequentemente na teoria das finanças públicas se refere aos problemas de agência. Como destaca Leite (2008), com o aumento da delegação de responsabilidades, advindas do aumento da descentralização fiscal, o comportamento do agente que recebe a delegação de executar a tarefa nem sempre está alinhado com o que o principal (delegante) espera.

Nestas situações ficam evidentes as oportunidades que se criam para desvios de recursos dado o oportunismo do agente e a assimetria de informação. Ademais, é de relativa dificuldade prever o comportamento de alguns agentes, pois em períodos eleitorais não se conhece perfeitamente as intenções e capacidade dos candidatos, podendo acarretar em um problema de seleção adversa.

Entretanto, apesar dos problemas provocados pela delegação de atividades, Leite (2008) evidencia a sua importância ao processo de descentralização fiscal e política de um país. De acordo com o autor, a delegação bem executada busca solucionar questões importantes em uma democracia, como por exemplo, a exigência de conhecimento específico em diversas áreas e a disponibilidade de tempo para atender as necessidades da população daquele município ou região.

Para evitar o desalinhamento de interesses entre o agente e o principal, neste caso entre os políticos e a população, Leite (2008) destaca que são necessários alguns instrumentos de atuação. Os instrumentos de maior importância são o monitoramento das ações políticas públicas, aplicando incentivos e sanções. Com

isto busca-se aumentar a capacidade de monitorar e punir os políticos que praticam irregularidades aumentando os seus custos de desviar recursos.

Outro ponto abordado por Leite (2008) diz respeito à dificuldade de serem implementados sistemas de fiscalização nos municípios brasileiros. Algumas dessas dificuldades são encontradas enraizadas nas próprias características do município, como por exemplo, a baixa competitividade política. Desta forma, tendem a surgir governos clientelistas com fortes incentivos para produzir bens privados e *rent-seeking*, em detrimento da qualidade da provisão dos bens públicos.

Além disso, o desenvolvimento dos sistemas de fiscalização também está relacionado com o nível educacional da sociedade e atuação da mídia, aumentando a eficiência da *accountability* vertical.

Após terem sido discutidos os problemas de agência e suas consequências na sociedade, torna-se necessário abordar alguns dos motivos que levam os políticos, em especial os prefeitos, a desviarem os recursos públicos. Albuquerque e Ramos (2006) debatem estes motivos baseados na teoria econômica do crime.

Dentre as principais razões apresentadas pelos autores para as práticas de atos irregulares estão, principalmente, a análise do custo e benefício de cometer irregularidades, levando-se em consideração a perda de popularidade e perda de salário e, a fragilidade das instituições fiscalizadoras.

Indo de encontro com a literatura, Albuquerque e Ramos (2006) concluem que as variações nas irregularidades encontradas nos relatórios da CGU estão correlacionadas com menores salários dos políticos locais e maiores poderes de decisão dos mesmos. Ainda apontam que os prefeitos preocupados com a reeleição tendem a realizar um primeiro mandato com menores irregularidades do que no segundo, quando atitudes mais indesejadas são observadas. Por fim, destacam também que as populações com maior poder aquisitivo e maior nível educacional são mais eficientes no monitoramento das atitudes de seus representantes.

De forma alternativa, os autores Ferraz e Finan (2009), assim como Brollo *et al.* (2012), tratam da corrupção nos municípios impactando sobre o processo eleitoral e a capacidade de *accountability* dos residentes. Ferraz e Finan (2009) encontram em seus resultados a evidência de que os prefeitos que possuem incentivos a reeleição são menos corruptos que os que não possuem esse objetivo. Parte destes resultados se deve ao fato dos eleitores punirem os políticos corruptos quando

observam ações indevidas. Porém, os eleitores lidam com o problema de informação assimétrica entre eles e os seus representantes, e assim, nem sempre é de conhecimento geral a apropriação indevida de recursos, o que torna o acesso à informação fundamental para a redução de desvios no orçamento público municipal.

Portanto, relacionando os problemas de agência com as variáveis independentes se espera que ocorra algum desvio de recursos em ambas as fontes de receitas, transferências entre governos e impostos locais. Isto significa que considerando apenas os problemas de informação assimétrica os coeficientes devem ser iguais ($\beta_1 = \beta_2$)³, apresentando a mesma magnitude de desvios.

Assim, com o desenvolvimento teórico de conceitos como *accountability*, atuação da CGU e as consequências do problema de agência, os resultados encontrados nas próximas seções poderão ser melhores entendidos. Desta forma, se mantém a hipótese alternativa de que na soma de todos os fatores analisados nesta seção teórica os coeficientes devem apresentar a característica $\beta_1 < \beta_2$, com desvios maiores para a arrecadação com impostos locais.

5. ESTRATÉGIA EMPÍRICA

Para a estimação da regressão foi utilizado o método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), em que os indicadores de receita local (ISS e IPTU) e de transferências intergovernamentais (FPM e ICMS) são as variáveis de interesse para a análise sobre as despesas por função totais dos municípios. Assim, tem-se a seguinte estimação:

$$\text{Desp_Total}_m = \beta_0 + \beta_1 \text{ISS_IPTU}_m + \beta_2 \text{FPM_ICMS}_m + \gamma X' + \varepsilon_m$$

onde, Desp_Total_m representa o somatório de despesas por função de cada município; ISS_IPTU_m a receita local dos principais impostos de cada município, ISS e IPTU; FPM_ICMS_m as transferências intergovernamentais mais relevantes de cada município, abordando a soma do FPM e ICMS; X representa o vetor de variáveis de controle, formado pelas variáveis socioeconômicas expostas na Tabela 1 e; ε_m é o erro aleatório.

³ Novamente, β_1 representa o coeficiente da receita própria e β_2 o coeficiente das transferências.

A hipótese inicial é de que os coeficientes β_1 e β_2 sejam iguais. Além disso, também é esperado, inicialmente, que a magnitude dos coeficientes sejam iguais a 1. Isto significa que para cada R\$1,00 recebido pelo governo municipal espera-se que a mesma quantidade deva ser aplicada nos gastos municipais, não importando a origem do recurso, sem a presença de desvios. Conforme destacado por Mendes (2005), dada a possibilidade de heterocedasticidade, já que os municípios possuem tamanhos e orçamentos variados, incluindo desde pequenos municípios até grandes cidades, foi utilizado o teste de White para a correção.

A escolha das variáveis independentes levaram em consideração os fatores que interferem na variável dependente, representada pelo somatório de despesas por função de cada município, com maior incidência. Ademais, considerando a qualidade e disponibilidade dos dados que constituem a regressão, optou-se por fazer uma análise comparativa entre as transferências intergovernamentais (FPM e ICMS) e as receitas locais (ISS e IPTU) para o ano de 2010. A escolha deste ano propiciou a utilização de dados do Censo 2010, realizado pelo IBGE, e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que foram obtidos pelo site do Ipeadata e agrupados por municípios. As variáveis da regressão, incluindo as variáveis de controle, estão explicitadas na tabela abaixo.

Tabela 1 – Descrição das variáveis

Legenda	Variáveis	Definição
Desp_Total	Despesa Total por função	Somatório das despesas totais por função de cada município.
ISS_IPTU	Receita Local	Receita local dos principais impostos, soma do ISS e IPTU.
FPM_ICMS	Transferência intergov.	Transferências intergovernamentais, abordando a soma do FPM e ICMS.
IFDM	Índice Firjan	<i>Proxy</i> que avalia o desenvolvimento do município. Calculado anualmente captura fatores de emprego, educação e saúde.
PBF	Programa Bolsa Família	Valor nominal total das transferências do programa em dezembro de 2010.
IGini	Índice de Gini	Grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita.
EspVida	Esperança de vida	Número médio de anos que as pessoas deverão viver.
agua	Água encanada	% da população em domicílios com água encanada.

coleta_lixo	Coleta de Lixo	% da população em domicílios com coleta de lixo.
energia_eletrica	Energia Elétrica	% da população em domicílios com energia elétrica.
Renda_trab	Renda do trabalho	% da renda proveniente de rendimentos do trabalho.
Anos_estudo	Anos de estudo	Número médio de anos de estudo até atingir os 18 anos.
Renda_capita	Renda per capita	Razão entre somatório da renda de todos os indivíduos residentes em domicílios particulares permanentes e o número total desses indivíduos.
Outros_impostos	Outros impostos	Impostos municipais que não foram registrados nas outras variáveis, como o ITBI.
Pop_total	População total	População total dos municípios
Taxas	Taxas	Reúne as taxas cobradas pelo município em razão da atividade regular do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos, prestados ao contribuinte ou colocados a sua disposição.

Fonte: Ipeadata

Elaboração: Própria

As informações acerca do número de observações, da média, mediana, desvio padrão e outras estatísticas descritivas das principais variáveis analisadas estão apresentadas abaixo na Tabela 2.

Tabela 2 – Estatísticas Descritivas⁴

Variável	Observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Desp_Total	5203	5673.098	45753.8	231.2533	2744755
FPM_ICMS	5203	2183.392	9683.161	136.7205	547212.6
ISS_IPTU	5203	881.4716	17081.56	0.169902	1110243

Fonte: Ipeadata

Elaboração: Própria

Verificou-se que dentre as 5203 observações analisadas, o menor valor arrecadado com as receitas locais foi no município de Trizidela do Vale localizado no estado do Maranhão. Porém, este mesmo município que arrecadou apenas R\$1.699,02 com ISS e IPTU, recebeu de transferências intergovernamentais um montante de R\$9.606.049 referentes ao FPM e ICMS. Esta análise evidencia como para os municípios menores os repasses realizados pelo governo federal e estadual, geralmente, representam grande parte do orçamento do município. Portanto, é de fundamental importância para o governo local manter estas fontes de receita.

⁴ Para simplificação na apresentação dos resultados os valores foram divididos por 10.000.

Em relação às transferências entre governos o município que recebeu o menor valor foi o município de Angical do Piauí/PI com uma quantia de R\$1.367.205. Este município arrecadou um montante de R\$22.132,82 com receitas próprias, o que evidencia novamente a importância das transferências para os governos locais com menor potencial de arrecadação. Em relação aos valores máximos, todos se referem ao município de São Paulo, um resultado esperado dada a elevada população e a forte atividade econômica do estado e do município.

6. RESULTADOS

A regressão apresentada na seção anterior foi realizada utilizando o método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), com o teste de White para corrigir o erro padrão para heterocedasticidade. A estimação considerou todos os municípios brasileiros em 2010, com base nas informações disponíveis no site do Ipeadata. Os principais resultados estatísticos estão evidenciados na Tabela 3.

Tabela 3 – Estimação

Variável	Coefficiente
ISS_IPTU	0.751*** (0.112)
FPM_ICMS	0.786*** (0.098)
Controle ⁵	SIM
R ²	0.9978
Nº de Observações	5174

A regressão estimada tem como variável dependente o somatório de despesas por função de cada município. Como principais variáveis independentes tem-se a soma dos impostos ISS e IPTU representando a arrecadação com receitas locais, e a soma do FPM e ICMS como variável representante das transferências intergovernamentais. Também foi introduzindo um vetor de variáveis de controle abrangendo características socioeconômicas de cada município. A estimação utilizou o método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) com o teste de White para todos os municípios brasileiros no ano de 2010. Todas as informações foram retiradas do site Ipeadata.

⁵ As variáveis de controle utilizadas incluem variáveis socioeconômicas de cada município como: o Índice de Firjan; o Programa Bolsa Família, referente ao mês de dezembro de 2010; o Índice de Gini; a esperança de vida dos cidadãos; percentagem de água encanada no município, de coleta de lixo, de energia elétrica e de renda do trabalho; anos de estudo; renda per capita e; outros impostos.

O p-valor de 0,00 para as variáveis independentes (ISS_IPTU e FPM_ICMS) indica que estas são estatisticamente significantes a 1%, e assim rejeita-se a hipótese de ambos os coeficientes serem iguais à zero. Assim, se aceita a hipótese alternativa de que estes coeficientes são diferentes de zero.

Em relação à estatística t, o seu valor calculado de 16,964 permite que se rejeite a hipótese nula de igualdade dos coeficientes β_1 e β_2 , em favor da hipótese alternativa de que a diferença entre os coeficientes é diferente de zero, ou seja, os coeficientes não possuem a mesma magnitude.

Conforme se pode observar, o coeficiente referente às transferências intergovernamentais foi maior que o coeficiente das receitas locais. Isto significa que dado um aumento de R\$1,00 em transferências, aproximadamente R\$0,78 é destinado aos gastos locais do município. Por outro lado, um aumento de R\$1,00 nas receitas arrecadadas localmente implica em um aumento de aproximadamente R\$0,75 nos gastos municipais.

Os dois coeficientes representam menos do que o esperado pela hipótese inicial. Com o aumento de R\$1,00 em qualquer fonte de receita, esperava-se que houvesse um aumento na mesma proporção em gastos com a melhoria da qualidade de vida da população ou em despesas administrativas e fiscais, como por exemplo, amortização de dívida. Os resultados acima demonstram que ambos os recursos apresentam desvios muito próximos com uma diferença de somente R\$0,03 entre eles, sendo de R\$0,22 para as transferências e de R\$0,25 para as receitas locais.

Cada um dos desvios observados possui sua explicação própria na teoria. Os desvios das receitas próprias podem ser explicados, principalmente, por problemas da *accountability*. Por exercer grande influência nos Tribunais de Contas locais, como realizando indicações dos principais cargos, os prefeitos estão mais propensos a desviar recursos quando estes são originados no próprio município. Em outras palavras, nos municípios em que os prefeitos e demais políticos exercem grande influência sobre os órgãos fiscalizadores há uma politização dos Tribunais e da Câmara Municipal (mesmo que estes sejam considerados independentes) e, conseqüentemente, uma considerável redução no processo de *accountability* horizontal.

Nesta mesma linha de raciocínio, as transferências recebidas pelo governo federal, no caso do FPM, são fiscalizadas por órgão federais no qual os políticos locais possuem menos influência e desta forma teriam o incentivo em não desviar recursos providos dos outros níveis de governo.

Por outro lado, os desvios encontrados nas categorias de FPM e ICMS podem ser explicados no fato de que apesar de ocorrer a fiscalização da União sobre a forma como os recursos transferidos são gastos, esta fiscalização que ocorre primordialmente via sorteio, não inibe totalmente os governantes de praticarem atos de desvios e/ou má gestão do orçamento público local. Além disso, mesmo que o município seja sorteado o principal mecanismo de fiscalização do governo ainda apresenta alguns tipos de falhas que possibilitam que tais atos não sofram nenhum tipo de punição.

Por fim, outro motivo que leva aos desvios apresentados em ambas as receitas é a dificuldade em realizar a *accountability* vertical. Ou seja, os residentes dos municípios não possuem a informação completa das ações dos seus representantes dificultando a ação de fiscalização tanto pela imprensa quanto pela própria população local. A falta de informação pode ser ocasionada por diferentes fatores como a não participação da sociedade e/ou o emparelhamento da mídia.

7. CONCLUSÃO

O estudo aqui apresentado tem por objetivo avaliar a presença de desvio dos recursos públicos arrecadados, tanto localmente quanto recebidos via transferências intergovernamentais, nos gastos públicos municipais. Conforme evidenciado pela literatura existem conceitos fundamentais que devem ser levados em consideração ao se analisar o orçamento de um município, como a *accountability*, a atuação dos órgãos fiscalizadores e problemas de agência.

Verificou-se que os cidadãos possuem duas formas de fiscalizar os seus representantes, de forma direta quando os próprios residentes avaliam o desempenho de seus políticos e, de forma indireta pelos órgãos fiscalizadores que estão presentes em todos os níveis de governo no sistema federalista brasileiro. Entretanto, mesmo com os sistemas de controle, a população não está livre das ações indevidas dos políticos locais que utilizam de sua influência e poder para

coibir as ações dos Tribunais de Contas locais e Câmaras Municipais. Além disso, conforme já foi frisado anteriormente, a população não tem informação completa de seus representantes e muitas vezes acabam reelegendo políticos corruptos e, desta forma, prolongando a influência que estes exercem no município.

Os resultados encontrados mostraram que, considerando todos os municípios brasileiros, há um desvio um pouco maior (R\$0,03) das receitas arrecadadas localmente em comparação com as transferências intergovernamentais. Em termos absolutos, a cada R\$1,00 arrecadado com impostos locais R\$0,75 são alocados em gastos municipais, enquanto R\$0,25 não é destinado aos gastos. Por outro lado, em relação às transferências a cada R\$1,00 recebido R\$0,78 são destinados às despesas locais, enquanto R\$0,22 restante não é aplicado.

O p-valor de 0,00 para as variáveis independentes de interesse indica que estas são estatisticamente significantes a 1% rejeitando a hipótese dos coeficientes serem iguais a zero. Em relação à estatística t, o seu valor calculado de 16,964 permite que se rejeite a hipótese nula de igualdade dos coeficientes β_1 e β_2 , em favor da hipótese alternativa de que a diferença entre os coeficientes é diferente de zero.

Por último, vale ressaltar algumas conclusões que foram identificadas e estão alinhadas com o exposto em Carvalho (2010). A Constituição Federal de 1988 apresentou grandes avanços na descentralização política e fiscal no Brasil, representando um marco para a redemocratização do país. Entretanto, a forma na qual se deu algumas divisões de responsabilidades acabaram se provando ineficientes ao longo do tempo, oferecendo espaço para desvios de recursos.

Conforme destacado por Carvalho (2010) a repartição de algumas responsabilidades entre os níveis de governo acabaram sobrecarregando o orçamento dos municípios. Para se adequar a nova realidade do país houve um aumento da carga tributária e aumento nas transferências intergovernamentais, aumentando a dependência dos municípios em relação ao governo federal e estadual.

Desta forma alguns problemas acabaram surgindo tanto no âmbito da arrecadação local quanto no de repasses entre governos. Em relação aos impostos locais, o aumento de responsabilidades elevou a influência que os prefeitos exercem sob a Câmara Municipal possibilitando que ocorram desvios de recursos. Carvalho

(2010) destaca que este tipo de comportamento se dá por meio de práticas como: *rent-seeking*; patrimonialismo, com o aparelhamento das instituições locais; clientelismo, com interferências nas eleições e; corrupção. Estes comportamentos dificultam a *accountability* vertical e horizontal, além de prejudicar a distribuição de renda e a alocação dos recursos de forma eficiente.

De tal modo, algumas medidas foram tomadas para controlar a dependência dos municípios. Dentre as principais destacam-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o aumento da fiscalização por parte da CGU, que reestruturou o seu processo de fiscalização de transferências intergovernamentais.

Alguns estudos realizados em relação ao comportamento da CGU, e citados neste artigo, demonstraram que a fiscalização tem se mostrado eficiente na maioria dos casos em relação às transferências, diminuindo os casos de irregularidades e desvios nos municípios já fiscalizados anteriormente. Porém, ainda é necessário que se tenha avanços nas fiscalizações das receitas locais possibilitando que os Tribunais de Contas locais e as Câmaras Municipais consigam, de fato, atuar de forma independente, aumentando assim, a eficiência da *accountability* horizontal e diminuindo a magnitude dos desvios de recursos.

Outro avanço necessário é o aumento da participação da sociedade e da mídia no combate aos desvios. Nos últimos anos, algumas Organizações Não Governamentais (ONG's) foram criadas com este objetivo e apresentaram um resultado inicial positivo, evidenciando que a expansão da prática de fiscalizar os representantes políticos é um importante passo no sentido de reduzir os desvios de recursos públicos nos municípios brasileiros.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F e LOUREIRO. **Finanças públicas, democracia e accountability**. Publicado em: ARVATE, P e BIDERMAN, C. *Economia do Setor Público no Brasil*, Rio de Janeiro: 2004.

ALBUQUERQUE, B. e RAMOS, F. **Análise teórica e empírica dos determinantes de corrupção na gestão pública municipal**. XXXIV Anpec, 2006.

ASSUNÇÃO, J., ORTIZ, F. e PEREIRA, L. **A crise financeira de 2008 e a arrecadação tributária: lições para o desenho de transferências e federalismo fiscal**. Brasília: Tesouro Nacional, 2012. Texto para Discussão nº 008.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Impostos e Contribuições Federais, e Impostos Estaduais e Municipais**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/finpub/cap2p.pdf>. Acessado em: 12/09/2014.

BOECHAT, Y. e DOMINGOS, L. **Corrupção nanica, estrago gigante**. Revista IstoÉ, editora Três, edição 2086 de 04 de novembro de 2009. Disponível em: http://www.istoe.com.br/reportagens/44440_CORRUPCAO+NANICA+ESTRAGO+GIGANTE. Acessado em: 27/11/2014.

BROLLO, F., PEROTTI, R., NANNICINI, T. e TABELLINI, G. **The Political Resource Curse**. *NBER WorkingPaper nº 15705*, 2010[2009]. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w15705>. Acessado em: 08/10/2014.

CAMPOS, F. e CASTELAR, L. **Avaliação da corrupção municipal a partir de microdados**, 41º Anpec, 2013. Disponível em: http://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_l/i5e80f32da48a7648db2c4609785a7b8f9.pdf. Acessado em: 19/08/2014.

CARVALHO, J. A. **O federalismo fiscal brasileiro e o desvio de recursos**. *Tese simplificada de doutorado*. São Paulo: Universidade de São Paulo – Faculdade de Direito, 2010.

CENEVIVA, R. **Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente**, *Anpad*, 2006. Disponível em: <http://blogs.estadao.com.br/publicos/files/2012/03/ricardoceneviva.pdf>. Acessado em: 30/08/2014.

FERRAZ, C., FINAN. F e MOREIRA, D. B. **Corrupção, Má Gestão, e Desempenho Educacional: Evidências a partir da fiscalização dos municípios**, XXXVI *Anpec*, 2008. Disponível para acesso em: <http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211421560-.pdf>. Acessado em: 30/08/2014.

FERRAZ, C. e FINAN. F. **Electoral accountability and corruption: evidence from the audits of local governments**. *NBER WorkingPaper nº 14937*, 2009. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w14937>. Acessado em: 12/08/2014.

FRAGA, H. **O IPTU e suas principais características**. Disponível em: <http://rochaefraga.com.br/publicacoes/o iptu e suas principais caracteristicas.pdf>. Acessado em: 13/09/2014.

GUEDES, K. e GASPARINI, C. **Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil**, *Economia Aplicada*, v.11(2), p. 303-323, 2007.

LEITE, A. A. B. **Controle interno nos municípios: constrangimentos e consequências**. *Revista da CGU*. Brasília, nº 5, dezembro de 2008, p. 10-21.

LIBERATI, P e SACCHI, A. **Tax decentralisation and local government size**. *Public Choice*, v.157, p. 183-205, 2013.

LITSCHIG, S. e MORRISON, K. M. **The impact of intergovernmental transfers on education outcomes and poverty reduction.** *American Economic Journal: Applied Economics*, v.5(4), p. 206-240, 2013.

LOUREIRO, M., ABRUCIO, F., OLIVIERI, C. e TEIXEIRA, M. **Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira.** *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo v.17(60), p.55-67, jan-jun 2012.

MARLOW, M. **Fiscal Decentralisation and Government Size.** *Public Choice*, v.56(3), p. 259-269, 1988.

MATTOS, E.; ROCHA, F. e ARVATE, P. **Flypaper effect revisited: evidence for tax collection efficiency in brazilian municipalities.** *Estudos Econômicos*, v.41(2), p. 239-267, 2011.

MENDES, M. **Capture of fiscal transfers: a study of brazilian local governments.** *Economia Aplicada*, v.9(3), p. 427-444, 2005.

MENDES, M.; MIRANDA, R. e COSIO, F. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. Textos para Discussão nº 40.

MINISTÉRIO DA FAZENDA – SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais: Fundo de Participação dos Municípios.** Brasília: STN, 2012.

PARMAGNANI, F. e ROCHA, F. **Avaliando a resposta dos gastos municipais em saúde às transferências do SUS**, 41º Anpec, 2013. Disponível em: http://www.anpec.org.br/novosite/br/encontro-2013#AREA_5. Acessado em: 19/08/2014.

SANTANA, V. L. **O impacto das auditorias da CGU sobre o desempenho administrativo local.** *Revista da CGU*. Brasília, nº 5, p. 10-21, dez 2008.

TIEBOUT, C. **A purê theory of local expenditures.** *Journal of Political Economy*, v.**64(5)**, p. 416-424, 1956.

WOOLDRIDGE, J.M. **Introdução à Econometria: uma abordagem moderna**, 4^a ed. Trad. José Antônio Ferreira. São Paulo: Editora Cengage Learning. Edição original, *Introductory econometrics: a modern approach*, 4^a ed, capítulo 4, p. 110-150.